

判例研究

産業廃棄物処理施設の 周辺住民の原告適格

法科大学院教授 藤代 浩則

最高裁平成26年7月29日第三小法廷判決（平成24年（行ヒ）第267号 許可処分無効確認及び許可義務付け、更新許可取消請求事件）民集68巻6号620頁

【参照条文】行政事件訴訟法9条，廃棄物の処理及び清掃に関する法律（平成22年法律第34号による改正前のもの）14条・14条の4・15条・15条の2，廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則（平成23年環境省令第1号による改正前のもの）10条の5・10条の17・11条の2

第1 事案の概要

本件は，宮崎県北諸県郡高城町（平成18年1月1日以降は合併により宮崎県都市高城町。以下，合併の前後を通じて「高城町」という。）に設置された産業廃棄物の最終処分場を事業の用に供する施設として，宮崎県知事がZ社に対してした産業廃棄物処分業及び特別管理産業廃棄物処分業（以下「産業廃棄物等処分業」という。）の各許可処分及び各許可更新処分につき，高城町ほかの地域に居住するXらが，宮崎県（以下「Y」という。）を相手に，上記各許可処分の無効確認及びその取消処分の義務付け並びに上記各許可更新処分の取消しを求めた事案である。

第2 事実関係

- 1 Z社は，産業廃棄物及び特別管理産業廃棄物（以下「産業廃棄物等」という。）の収集，運搬及び処理等を目的とする株式会社である。¹⁾
- 2 Z社は，産業廃棄物処理施設の設置に係る許可を申請し，宮崎県知事からその許可を受け，上記許可に係る産業廃棄物処理施設（産業廃棄物等の埋立処分を行う施設である産業廃棄物の最終処分場）を高城町内に設置した（以下，これを「本件処分場」という。）。上記申請の際，Z社は，本件処分場の設置が周辺地域

の生活環境に及ぼす影響についての調査の結果を記載した書類（以下「本件環境影響調査報告書」という。）を申請書の添付書類として提出した。

- 3 宮崎県知事は、Z社に対し、本件処分場を事業の用に供する施設として、産業廃棄物処分業の許可処分及び特別管理産業廃棄物処分業の許可処分をし（以下、上記各許可処分を「本件各許可処分」という。）、また、産業廃棄物処分業の上記許可に係る許可更新処分及び特別管理産業廃棄物処分業の上記許可に係る許可更新処分をした（以下、上記各許可更新処分を「本件各更新処分」という。）。
- 4 本件処分場は、管理型最終処分場であり、主要えん堤、埋立地、浸出水処理施設、防災調整池等を備えている。
- 5 Xらのうち、X1を除くその余のX2らは、いずれも高城町に居住し、その居住地は本件処分場の中心地点から約1.8kmの範囲内の地域に所在する。X1は、都城市花繰町に居住し、その居住地は上記地点から少なくとも20km以上離れている。X1を除くX2らの居住地は、いずれも、本件環境影響調査報告書において調査の対象とされた地域に含まれており、X1の居住地は、これに含まれていない。
- 6 上記事実関係の下で、Xらが、宮崎県（以下「Y」という。）を相手に、上記各許可処分の無効確認及びその取消処分の義務付け並びに上記各許可更新処分の取消しを求めた。

第3 下級審

1 第1審（宮崎地裁平成23年10月29日判決）の概要

（1）廃棄物の処理及び清掃に関する法律（平成22年法律第34号による改正前のもの。以下「廃棄物処理法」という。）は、都道府県知事は、産業廃棄物又は特別管理産業廃棄物（以下、併せて「産業廃棄物等」という。）の処分業の許可の申請は「環境省令で定める基準に適合するものである」ときでなければ、これらの許可をしてはならない旨規定し（14条10項2号、14条の4第10項1号）、これを受けて廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則10条の5第1号、10条の17第1号、同条2号は、業として処分する産業廃棄物等の種類に適した施設を有すること、保管施設を有する場合には、産業廃棄物等が飛散し、流出し、及び地下に浸透し、並びに悪臭が発散しないように必要な措置を講じた保管施設であることを環境省令で定める基準として規定している。また、廃棄物処理法14条11項及び14条の4第11項は、産業廃棄物等の処分業の許可には、生活環境の保全上必要な条件を付することがで

きる旨規定し、さらに、都道府県知事は、産業廃棄物処分業者又は特別管理産業廃棄物処分業者が、その者の事業の用に供する施設が14条10項1号又は14条4の4第10項1号に規定する基準に適合しなくなったとき、14条11項又は14条の4第11項の規定により当該許可に付した条件に違反するときは、期間を定めてその事業の全部若しくは一部の停止を命ずることができる（14条の3及び14条の6）ほか、その許可を取り消すことができる（14条の3の2第2項及び14条の6）ものとされている。以上の法の各規定からすれば、法は、産業廃棄物等の飛散や流出によって、産業廃棄物等に含まれる有害物質を原因とする（産業廃棄物等の処理施設の）周辺住民の健康被害や生活環境の悪化を防止し、その生命、身体の安全や生活環境の保全をも保護する趣旨を有するものと解すべきであって、産業廃棄物等の処分業の許可がなされた場合に当該許可にかかる産業廃棄物等の処分によって生ずる周辺住民の生命、身体や生活環境に関する被害の内容、性質等に照らせば、これらは一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものというべきである。そうすると、周辺住民のこれらの利益は法律上保護された利益に当たり、産業廃棄物等の処分業の許可処分によりこれを侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者は、同処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。

（2）本件処分場の近隣住民であるXらは、本件処分場から有害な物質を含有する飛散物や汚染水が許容範囲を超えて排出されると、生命又は身体に係る重大な被害を直接に受けるおそれがある旨主張するが、……本件処分場からの有害物質の大気中への飛散や汚染水の流出の有無やその程度は全く明らかでない上、それによってXらに生命、身体、生活環境等への被害が生じうるとしてもその具体的内容や程度を認定するに足る証拠はない。本件処分場の産業廃棄物等の処分により、原告らの生命、身体の安全や生活環境を侵害され、又は、必然的に侵害されるおそれがあるということは困難であるといわざるを得ない。

（3）Xらが、本件許可処分等の無効確認及び取り消すべき旨を命ずることを求め、並びに本件各更新許可処分の取消しを求めるにつき、法律上保護された利益を有するものとは認められないから、Xらは、本件各訴えの原告適格を有するものではない。

2 控訴審（福岡高裁宮崎支部平成24年4月25日判決）

第1審と同様の趣旨を述べて、Xらの原告適格を否定。

第4 最高裁平成26年7月29日第三小法廷判決の概要

1 本判決は以下の理由により、原审の判断のうち、X1につき本件各許可処分
の無効確認等及び本件各更新処分の取消しを求める原告適格を有しないとした部分
は結論において是認することができるが、その余の部分は是認することができない
とし、X2らの原告適格を認めた。

2 判決の要旨

(1) ア(ア) 廃棄物処理法は、廃棄物の適正な処理等を行うことにより生活環
境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とし(1条)、産業廃棄物等処分業
について都道府県知事を許可権者とする許可制を採り(14条6項、14条の4第6項)、
許可の要件として、その事業の用に供する施設及び申請者の能力がその事業を的確
に、かつ、継続して行うに足りるものとして環境省令で定める基準に適合するもの
であることを定めている(14条10項1号、14条の4第10項1号)。これらの規定を
受けて、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則(平成23年環境省令第1号に
よる改正前のもの。以下「施行規則」という。)は、産業廃棄物等処分業を行おう
とする者につき、その能力に係る基準を定めるとともに、その事業の用に供する施
設に係る基準として、産業廃棄物等の種類や処分方法に応じた施設を有すべきこと
……(10条の5、10条の17)、……当該産業廃棄物等の埋立処分に適する最終処分
場及びその他の施設を有すべきことを定めている(10条の5第2号イ(1)、10条
の17第2号イ(1))。

産業廃棄物の最終処分場について、廃棄物処理法は、その設置に係る許可の要件
として、産業廃棄物処理施設の設置に関する計画が環境省令で定める技術上の基準
に適合していること(15条の2第1項1号)……維持管理に関する計画に従い当該
施設の維持管理がされるべきことを定めている(15条の2の2)。これらの規定を
受けて、一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準
を定める省令は、産業廃棄物の最終処分場及びその維持管理に係る技術上の基準を
定め(2条)、最終処分場の種類に応じ、産業廃棄物及びこれに含まれている有害
な物質の流出や浸出等を防止するための設備が設けられ、必要な措置が講ぜられる
べきこと等を定めている。……産業廃棄物の最終処分場についての技術上の基準に
関する定めの内容に加えて周辺地域の生活環境の保全に関する適正な配慮を要する
とされていることに照らすと、同法においては、その設置に係る許可の要件等に関

し、産業廃棄物の最終処分場が上記の技術上の基準に適合していることにつき、周辺地域の生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされているものと解される。

……そうすると、廃棄物処理法においては、産業廃棄物等処分業の許可の要件に関しても、産業廃棄物等処分業を行おうとする者がその事業の用に供する施設として上記の技術上の基準に適合している最終処分場を有していることにつき、周辺地域の生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされているものと解するのが相当である。

(イ) 加えて、廃棄物処理法は、産業廃棄物等処分業の許可には生活環境の保全上必要な条件を付すことができるものとし（14条11項、14条の4第11項）、当該許可を受けた者の事業の用に供する施設が所定の基準（14条10項1号、14条の4第10項1号）に適合しなくなったとき、又は生活環境の保全上必要な条件として当該許可に付された条件に違反したときは、都道府県知事は、その事業の全部若しくは一部の停止を命じ、又は当該許可を取り消すことができるものとしている（14条の3第2号、3号、14条の3の2第2項、14条の6）。……

(ウ) 廃棄物処理法は、産業廃棄物処理施設の設置に係る許可につき、上記（ア）のとおりその設置に関する計画が周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がされていることもその要件として定めているところ、上記許可の申請に際して、当該施設の設置が周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査の結果を記載した書類（以下「環境影響調査報告書」という。）を申請書に添付して公衆の縦覧に供すべきものとし（15条3項、4項）、市町村長や利害関係者の生活環境の保全上の見地からの意見の聴取等の手続を定め（同条5項、6項）、都道府県知事が上記の設置に係る許可をするに当たっても、生活環境の保全に関し専門的知識を有する者の意見を聴取すべきものとしている（15条の2第3項）。上記の環境影響調査報告書には、同法の上記の規定を受けて、①設置しようとする産業廃棄物処理施設の種類、規模及び処理する産業廃棄物の種類を勘案し、当該施設を設置することに伴い生ずる大気質、水質、悪臭、地下水等に係る事項のうち、周辺地域の生活環境に影響を及ぼすおそれがあるものとして調査を行ったもの及びその現況等、②当該施設を設置することが周辺地域の生活環境に及ぼす影響の程度を予測するために把握した水象、気象その他自然的条件及び人口、土地利用その他社会的条件の現況等、③上記の影響の程度を分析した結果などの事項を記載すべきものとされている（施行規則11条の2）。そして、環境省が上記の調査を適切で合理的に行われるものとす

るために上記の調査に関する技術的な事項を科学的知見に基づいて取りまとめて公表している「廃棄物処理施設生活環境影響調査指針」において、上記の調査の対象とされる地域は、施設の種類及び規模、立地場所の気象及び水象等の自然的条件並びに人家の状況等の社会的条件を踏まえて、当該施設の設置が生活環境に影響を及ぼすおそれがある地域として選定されるものとされている。

なお、本件処分場よりも大きい一定規模以上の産業廃棄物の最終処分場の設置に際しては、環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施及び環境影響評価書の作成が義務付けられ（同法2条2項1号へ、3項、12条1項、21条2項、環境影響評価法施行令1条、7条、別表第1）、同法の制定の根拠として環境影響評価の推進に係る国の責務を定めた環境の保全に係る基本法である環境基本法は、環境の保全に関する施策を推進すること等をもって国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とし（1条）、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることを公害と定義し（2条3項）、公害を防止するために必要な規制の措置を講ずべきこと（21条1項1号）等を定めている。

イ 有害な物質を含む産業廃棄物等の埋立処分を行う施設である産業廃棄物の最終処分場については、その設備に不備や欠陥があつて当該最終処分場から有害な物質が排出された場合には、これにより環境基本法2条3項にいう公害の発生原因となる大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等が生じ、当該最終処分場の周辺地域に居住する住民の生活環境が害されるおそれがあるばかりでなく、その健康に被害が生じ、ひいてはその生命、身体に危害が及ぼされるおそれがある。このことに鑑み、廃棄物処理法においては、上記のような事態の発生を防止するために、前記アのとおり、産業廃棄物の最終処分場につき、その安全性を確保する上で必要な技術上の基準への適合性が保持され、周辺地域的生活環境の保全が図られるための規制等が定められており、産業廃棄物等処分業の許可に関し、その要件について最終処分場の上記の適合性につき周辺地域的生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされるとともに、生活環境の保全上必要な条件を付し得るものとされ、その条件の違反等を理由とする事業の停止命令や許可の取消しを行い得るなどとされているものと解される。

そうすると、産業廃棄物等処分業の許可及びその更新に関する廃棄物処理法の規定は、産業廃棄物の最終処分場から有害な物質が排出されることに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって、その最終処分場の周辺地域に居住する

住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もってこれらの住民の健康で文化的な生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される。

そして、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって当該最終処分場の周辺地域に居住する住民が直接的に受ける被害の程度は、その居住地と当該最終処分場との近接の度合いによっては、その健康又は生活環境に係る著しい被害を受ける事態にも至りかねないものである。しかるところ、産業廃棄物等処分業の許可及びその更新に関する廃棄物処理法の規定は、上記の趣旨及び目的に鑑みれば、産業廃棄物の最終処分場の周辺地域に居住する住民に対し、そのような最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとするものと解されるのであり、上記のような被害の内容、性質、程度等に照らせば、この具体的利益は、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものといわなければならない。

ウ 以上のような産業廃棄物等処分業の許可及びその更新に関する廃棄物処理法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が産業廃棄物等処分業の許可の制度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すれば、同法は、これらの規定を通じて、公衆衛生の向上を図るなどの公益的見地から産業廃棄物等処分業を規制するとともに、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。

したがって、産業廃棄物の最終処分場の周辺に居住する住民のうち、当該最終処分場から有害な物質が排出された場合にこれに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、当該最終処分場を事業の用に供する施設としてされた産業廃棄物等処分業の許可処分及び許可更新処分の取消し及び無効確認を求めるにつき法律上の利益を有する者として、その取消訴訟及び無効確認訴訟における原告適格を有するものというべきである。

(2) X 1を除くX 2らは、いずれも本件処分場の中心地点から約1.8kmの範囲内の地域に居住する者であって、本件環境影響調査報告書において調査の対象とされ

た地域にその居住地が含まれているというのである。そして、本件処分場の種類や規模等を踏まえ、その位置と上記の居住地との距離関係などに加えて、環境影響調査報告書において調査の対象とされる地域が、一般に当該最終処分場の設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域として選定されるものであることを考慮すれば、X 2 については、本件処分場から有害な物質が排出された場合にこれに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域に居住するものということができ、著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たると認められるから、本件各許可処分の無効確認等及び本件各更新処分の取消しを求める原告適格を有するものと解するのが相当である。

これに対し、X 1 の居住地は、本件処分場の中心地点から少なくとも20 km以上離れており、本件環境影響調査報告書において調査の対象とされた地域にも含まれておらず、本件処分場の種類や規模等を踏まえ、その位置と居住地との20 km以上にも及ぶ距離関係などに照らせば、X 1 については、本件処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域に居住するものということはできないのであって、著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たるとは認められないとして、原告適格を否定した。（傍線は筆者による）

第5 研究

1 はじめに

平成16年の行政事件訴訟法改正によって原告適格に関し第9条2項が新設されたことで、従来はともすれば狭く解されていた原告適格の範囲がどの程度まで拡大して認められるようになるのかが実務において重要な関心事項となっている。平成16年改正後、これまでに最高裁は小田急高架線訴訟²⁾、サテライト大阪事件等³⁾で注目すべき判決をしてきたが、本事件のような産業廃棄物処理施設の周辺住民の原告適格について下級審判決はあったものの最高裁判決はなかったこともあり、本判決が初めての最高裁判断であるという点で重要な判決である。そこで、本事例について取消訴訟における原告適格に争点を絞って行政事件訴訟法第9条2項の解釈にも言及しながら、若干の私見を加えたい。

2 原告適格

(1) 原告適格とは、誰が訴えを提起できるかという原告の資格に関するものである。この点について行訴法は第9条1項で「取り消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」に限り訴えを提起できると定めている。⁶⁾

(2) 原告適格が問題となる場面について

民事訴訟においては原告適格が問題となる場面はないに等しい。それは、民事訴訟においては、問題となる法律関係（契約など）の当事者が原告被告となって争うものであって、第三者が当該法律関係について争う場面はないからである。これに対して、行政訴訟においては取消訴訟の対象となる行政庁の処分について、処分の名宛人（当事者）以外の者が当該処分の違法性を争う場面があることから、係る第三者の原告適格が問題となってくるのである。すなわち、廃棄物処理を例に説明するに、行政庁が廃棄物処理業者に対して廃棄物処分場の設置に関する許可を与えたとする、許可を受けた業者としては当該許可をめぐって争う必要もないのは当然であるが、許可を受けたことで周辺住民としてはそれまでの住環境が悪化するおそれもあり、単なる行政処分の第三者とすることはできないのである。また、競合関係にある者のうち1名に対してしか許可・免許を付与しないという行政行為もある。このような場合、許可・免許の付与を受けなかった者も当事者である許可権限庁と許可を付与された者との関係では第三者ではあるが、競業者であり、全くの第三者ではない。このように行政処分は民事関係と同様に当事者間のみで効果を生じる場合のほか、第三者に対しても影響が生じる場合がある。そして、後者の場合を複効的行政処分あるいは三面関係という。

この行政処分の三面関係ゆえに、第三者に対しても原告適格を認めるべきとの考えもあるが、他方で第三者という概念は行政処分の名宛人以外の者を総称するものでもあることから、第三者の範囲が無限に広がり、誰でもが提訴できることによる裁判所の負担、行政側の応訴負担あるいは常に提訴されるおそれを危惧することによる名宛人の地位の不安、法的安定性の欠如といったマイナス面も考慮せざるを得ない。そこで、一般市民とは区別される原告となり得る者の範囲を確定することが必要となる。この範囲の確定が「原告適格」の問題にほかならない。

3 行訴法9条2項の構造⁷⁾

第三者の原告適格に関して行訴法9条2項は「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当

該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、(A) 当該法令の趣旨及び目的並びに (B) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、(C) 当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、(D) 当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と規定する(括弧の表記、傍線部分は筆者による)。

同条項の条文構造としては、これまでの「法律上保護する利益説」がともすると取っていた処分根拠法令の文言解釈を排除して、(A)の処分根拠法令の趣旨及び目的と(B)の当該処分において考慮されるべき利益の内容及び利益の性質とが主要な考慮事項とされている。そして、各補助要素として、(A)に対応するものが(C)の処分根拠法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的をも参酌することであり、(B)に対応するのが(D)の当該根拠法令に違反してなされた場合の利益の内容・性質及び侵害態様・程度をも勘案することである。

4 第三者の原告適格に関する判断過程

(1) 行訴法9条2項における第三者の原告適格を具体的に検討する場合には次のような3段階の判断過程を経ることになる。

①原告が主張する「被侵害利益」の認定

当該処分が原告の一定の利益に対する侵害を伴うものであること

②処分根拠法令と関連法令の解釈

処分根拠法令の立法の趣旨が、関係法令の趣旨目的をも参酌することにより被侵害利益を一般的な公益としてではなく、原告ら関係者自身の利益として個別的に保護するものであること(前項(A)(C))

③具体的な侵害状況

i) 利益の性質(前項(B))

生命・身体・健康, 財産権, 良好な生活環境,
良好な風俗環境, 手続的参加利益など

ii) 利益が侵害される強度, 蓋然性(前項(D))

(2) ①で認定した原告が主張する被侵害利益が、処分根拠法令及び関係法令の趣旨・目的からして一般的な公益に吸収解消されることのない具体的利益であって

(A) (C), その利益に対する具体的な侵害態様がある場合には (B) (D), 「法律上保護された利益」として, そのものに原告適格を認めることになる。

5 原判決の判断構造

(1) の判示事項は, 許可基準に関する廃棄物処理法 (以下「廃掃法」という。) 14条10項2号, 14条の4第10項1号, 同法施行規則10条の5第1号, 10条の17第1号, 同条2号, 許可条件に関する法14条11項, 14条の4第11項の各規定, あるいは事業の停止及び許可取消に関する法14条の3, 14条の3の2第2項, 14条の6の各規定の解釈を通じて, 周辺住民の生命, 身体や生活環境に関する利益は, 一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものであるとして, 一般論としては周辺住民の同処分の取消訴訟における原告適格を認めた。下級審に見られるこれら廃掃法14条10項2号以下の解釈は, 行訴法9条2項の判断基準に照らせば, (A) (C) に該当する。

しかしながら, 行訴法9条2項のもう一つの判断基準である (B) (D) に関しては, 本件処分場の産業廃棄物等の処分により, Xらの生命, 身体の安全や生活環境を侵害され, 又は, 必然的に侵害されるおそれがあるということは困難であるといわざるを得ないと述べるのみで, Xらの原告適格を否定した。

6 本判決の判断構造

(1) 処分根拠法令と関連法令の解釈 ((A) (C))

原審が示した, 廃掃法の許可あるいは事業の停止及び許可取消に関する各規定に關しては概ね本判決においても同様の解釈をしている。

しかしながら本判決では, 原審が着目した上記許可基準に関する廃掃法14条10項以下の規定のほかに, 判決の要旨 (1) ア (ウ) 前段の傍線で記したように, 廃掃法15条, 15条の2及び一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める省令が, 産業廃棄物の最終処分場についての技術上の基準に関する定めの内容に加えて周辺地域の生活環境の保全に関する適正な配慮を要すると規定していることにも着目した。そして, 係る規定に関連して廃掃法15条が産業廃棄物処理施設の設置に係る許可の申請への「環境影響調査報告書」の添付等を義務付けていること, および同報告書の記載事項に関して環境省の「廃棄物処理施設生活環境影響調査指針」が定められ, そこでは施設の種類及び規模, 立地場所の気象及び水象等の自然的条件並びに人家の状況等の社会的条件を踏まえて, 当該施設

の設置が生活環境に影響を及ぼすおそれがある地域を調査対象地域として選定することが規定されている。

また、本判決は本件処分場よりも大きい一定規模以上の産業廃棄物の最終処分場の設置に際しては、環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施及び環境影響評価書の作成が義務付けられていること、および同法の制定の根拠である環境基本法が、環境の保全に関する施策を推進すること等をもって国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とし（1条）、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることを公害と定義し（2条3項）、公害を防止するために必要な規制の措置を講ずべきこと（21条1項1号）等を定めていることにも着目している（判決の要旨（1）ア（ウ）下段傍線部分）。

行訴法9条2項の判断基準である処分根拠法令の趣旨目的（A）については、原審が廃掃法14条10項以下の趣旨目的に注目した考慮をしていたのに対して、本判決は同条項のほかにも「環境影響調査報告書」の添付等を義務付けた廃掃法15条、15条の2、同報告書の記載に関わる「廃棄物処理施設生活環境影響調査指針」の趣旨をも加えて根拠法令の趣旨目的を考慮した解釈を施している。さらに、本判決は前述のように本件処分場に関わるものではないが一定規模以上の最終処分場の設置に関して環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施及び同書の作成が義務付けられていること並びに同法の根拠法である環境基本法にも着目して環境影響評価法及び環境基本法の趣旨目的をも考慮要素とした。

このような廃掃法のほかにも環境影響評価法及び環境基本法をも考慮要素としたことにより、根拠法令の趣旨目的の解釈は原審のそれとは異なるものとなった。

すなわち、原審においては、産業廃棄物等の飛散や流出による産業廃棄物等の処理施設の周辺住民の生命、身体、安全や生活環境の保全を保護利益としたのに対し、本判決においては産業廃棄物の最終処分場から有害な物質が排出されることに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等からの当該最終処分場の周辺地域に居住する住民の健康で文化的な生活の確保及び良好な生活環境の保全を保護利益とし、保護利益を拡大した。

本判決が環境影響評価法及び環境基本法をも考慮要素とした解釈手法は、根拠法令である都市計画法の関係法令として公害対策基本法・東京都環境影響評価条例等の趣旨・目的をも参酌することで、それまで都市計画に関する周辺住民の原告適格を否定した判例（最高裁平成11年11月25日第一小法廷判決判時1698.66）を変更し

た小田急高架線訴訟²⁾と同じである。

ところで、小田急高架線訴訟においては公害対策基本法等が都市計画法の関係法令であると明示したのに対し、本判決では環境影響評価法及び環境基本法が廃掃法との関係法令であるとは明示していない。しかしながら、判決文中において本件処分場は対象外であることを断った上で、一定規模以上の最終処分場については環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施及び環境影響評価書の作成が義務付けられていて、その環境影響評価法は環境基本法を根拠として制定されているといった法令の関係を示していることからすれば、環境基本法を廃掃法との関係法令として位置付けているものと解することができる。

(2) 具体的な侵害状況 ((B) (D)) に関して

本判決においては、前述のように原判決と異なり廃棄物処理法との関係法令である環境影響評価法等が周辺住民の生活環境をも対象としていることから、前掲小田急高架線訴訟と同様に周辺住民が求めている保護利益を実質的に判断している。

すなわち、本判決によれば、環境影響評価法及び環境基本法を根拠法令である廃棄物処理法との関連法令としたことにより、産業廃棄物等の飛散や流出による産業廃棄物等の処理施設の周辺住民の生命、身体、安全や生活環境の保全のみならず、産業廃棄物の最終処分場から有害な物質が排出されることに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等からの当該最終処分場の周辺地域に居住する住民の健康で文化的な生活の確保及び良好な生活環境の保全をも保護利益としている。

行訴法9条2項の個別具体的な侵害態様に関する検討においては保護利益の侵害態様が判断要素となることから ((B) (D))、本件においても上記保護利益が侵害されるおそれがあるかを検討することになる。そして、この場合は産業廃棄物の最終処分場の設置に係る許可に際して申請書の添付書類として提出され審査の対象となる環境影響調査報告書において、当該最終処分場の設置が周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査の対象とされる地域は、最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等がその周辺の一定範囲の地域に広がり得る性質のものであることや、環境影響調査報告書に記載されるべき調査の項目と内容及び調査の対象とされる地域の選定の基準等に照らせば、一般に、当該最終処分場の種類や規模及び埋立ての対象とされる産業廃棄物等の種類等の具体的な諸条件を踏まえ、その設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域として上記の調査の対象に選定される。このことから、産業廃棄物の最終処分場の周辺に居住する住民が、当該最終処分場から有害な物質が排出された場合にこれに起

因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等により健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たるか否かは、当該住民の居住する地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるか否かをも考慮して判断すべきものと解される。そして、当該住民の居住する地域がそのような地域であるか否かについては、産業廃棄物の最終処分場の種類や規模等の具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と当該最終処分場の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断することになるのである。

原告適格は訴訟要件であり、訴訟要件については一般的には原告に主張立証責任が課されている⁸⁾。原告としてはその立証が尽くされなければ原告適格を否定されることになる。そして原判決は原告適格について立証不十分であるとして、これを否定したのである。

これに対して本判決は、X2らについては環境影響調査報告書における調査対象地域に居住しているという事実によって原告適格を肯定し、それ以上に下級審のように原告に対して個別的な被害の立証まで求めなかった⁹⁾。本判決の係る判断は、環境影響調査報告書における調査対象地域に居住する者については、当該最終処分場から有害な物質が排出された場合にはこれに帰因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等による健康又は生活環境に著しい被害を直接に受けるものと想定することによって、原告適格に関する原告側の立証責任を軽減させたといえることができる。もんじゅ訴訟（最判平成4年9月22日民集46.6.571）において「本件原子炉から約11キロメートルないし約15キロメートルの範囲内の地域に居住していること」、本件原子炉が高速増殖炉であり毒性の強いプルトニウムの増殖が行われているなどの理由から、原告らが本件原子炉の設置許可の際に行われる原子力規制法の諸規定において事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者について、個別の事情を問うことなく原告適格を肯定している。もんじゅ訴訟における係る判断も原告側の立証責任を軽減させたという点では本判決と同様であって、そこに実効的な権利救済という共通項を見出すことができる。

ところで、原判決が求めているような、原告において個別具体的な権利が侵害されあるいは侵害されるおそれがあるか否かの判断は本案における違法性判断である。もし、訴訟要件の判断において具体的な権利侵害の存在についてまで立証責任を原告に求めるのであれば、訴訟要件と本案要件とを分けた意味が失われ、原告に対して徒に加重な立証責任を課すのみで、改正行訴法の趣旨である実効的権利救済を没却することにもなりかねない。このような意味において、本判決が環境影響調

査報告書における調査対象地域に居住しているという事実によって原告適格を肯定したことは、実効的な権利救済という点では評価できる。^{10) 11)}

7 結語

本件判決は原告適格について「法律上保護に値する利益説」に立った上での判断であるという点では、これまでの判例と異なるところはない。しかしながら、原告適格を判断するうえで根拠法令である廃掃法の趣旨目的を環境影響評価法及び環境基本法の趣旨目的をも参酌することによって保護法益を原判決よりも拡大し、さらに原告適格に関する原告の立証責任を軽減したという点において、実効的権利救済という改正行訴法の趣旨に即した判決であると評価でき、同様の事案において実務上参考になる判例である。¹²⁾

脚注

- 1) Z社は第1審から訴訟参加している（行訴法22条1項）。
- 2) 最大判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁
- 3) 最一判平成21年10月15日民集63巻8号1711頁
本判決については、場外車券販売所の周辺住民の原告適格を狭く解したとの批判が多数ある。
- 4) 産業廃棄物処理施設の設置に係る不許可処分の取消訴訟について当該施設の周辺住民の補助参加（民訴法42条）について、補助参加の利益を認めた最高裁決定がある（最三決平成15年1月24日裁判集民事209号59頁）。
- 5) 本件において原告らは取消訴訟のほかは無効等確認訴訟及び非申請型義務付け訴訟も提起している。これについて本判決は、行訴法36条は、「当該処分の無効等の確認を求めるにつき『法律上の利益を有する者』についても……取消訴訟の原告適格の場合と同義に解するのが相当である」と判示し、また義務付け訴訟についても「取消訴訟の原告適格の場合と同様の観点から判断すべきものと解するのが相当である」としている。
- 6) 原告適格については、大きく分けて「法律上保護されている利益説」と「法律上保護に値する利益説」との争いがある。判例は、基本的には、「法律上保護されている利益説」に立っていると解されている（塩野・行政法Ⅱ128頁）。拙稿は判例に関する検討を主題としているので、学説の争いには立ち入らずに「法律上保護されている利益説」を前提として検討している。
- 7) 第三者の原告適格については、橋本・行政法解釈の基礎109頁以下が詳しい。
- 8) 西川知一郎・行政関係訴訟（青林書院）113頁
- 9) X1の原告適格は本判決においても否定された。本判決は第1審が「本件処分場からの有害物質の大気中への飛散や汚染水の流出の有無及び程度」について立証不十分であることを理由としてX1の原告適格を否定した判断を否定していないこと、本件環境影響調査報告書の調査対象地域に居住していることが原告適格を画する理由であるとは判示していないことからすれば、X1の原告適格を否定したのは本件処分場の種類や規模、居住地との距離関係等を踏まえた総合的な判断によるものであり、X1が本件環境影響調査報告書の調査対象

地域に居住していないことのみを理由としたのではない。

- 10) 本判決は、本件処分場設置許可申請書に本件環境影響評価報告書の添付が義務付けられていることを手掛かりにX 2ら約1.8キロメートル範囲内に居住する周辺住民の原告適格を認めたという点では、上記報告書に関する環境影響評価法及び環境基本法が存在が大きい。しかしながら、前掲サテライト大阪事件の最高裁判決のように、当該根拠法令あるいは関係法令が規定した位置基準を根拠として、当該位置基準には場外施設の周辺住民は対象となっていないとの形式的な理由から、これら住民の生活環境に関する利益は公益に過ぎないとして原告適格を狭く画する方向に働くこともある。このように、「法律上保護されている利益説」は根拠法令あるいは関係法令がどのような規定をしているのかに重点を置くために、当該法令の規定の仕方あるいは解釈のいかんによって、原告が重大な不利益を被っているにも関わらず、原告適格を否定し権利救済の途を閉ざすというおそれもある。ここに法律上保護されている利益説の欠点がある。行訴法の改正趣旨の一つである権利救済の拡充のためには、原告が被っているあるいは被るであろう不利益を十分斟酌した上で、根拠法令あるいは関係法令の趣旨目的を解釈する必要がある。

原判決は廃棄物処理法14条及び14条の2を重視し、本判決のように同法15条あるいは環境影響評価法等は考慮していない。その結果、X 2らの原告適格の認否を異にしたのである。原判決と本判決とは同じ事案であり、それに関連する法令にも違いはない。事案を審理する裁判所（裁判官）によって当該法令の解釈が異なり、その結果原告適格の判断も分かれるのでは、その認定が解釈者の主観に委ねられ、恣意に流れるおそれがあるとする「法律上保護されている利益説」による「法律上保護に値する利益説」に対する批判が、必ずしも適当でないことが判る（原田・行政法要論392頁）。

- 11) 原判決は主に廃棄物処理法14条、14条の4の解釈を通じて趣旨目的を検討し、原告の保護利益を判断している。そのため、環境影響評価法等の趣旨目的を参酌しないために本判決と保護法益に違いが生じた。では、環境影響評価法等の規定がなければ、本判決も原判決と同様な結論となったのであろうか。もし、同様の結論になったのであれば、法令の規定の仕方いかんで原告適格の成否が決せられることになり、行訴法9条2項が「法令の規定の文言のみによるのではなく」とし、行き過ぎた文言解釈を戒めた趣旨に反することになる。それ故、原判決は関係法令を参酌することなく原告適格を狭く解したというよりも、そもそも行訴法9条2項の趣旨に反した文言解釈による判断であるという批判が適当である。
- 12) 本判決を前提とすれば、原告としては、同種事案において当該廃棄物処分場の許可申請時に添付された環境影響調査報告書の写しを入手する必要がある、これを書証として提出すれば同調査対象地域に居住している住民の原告適格の立証は十分ということになる。